

# A Importância Estratégica do Atlântico Sul\*

Abel Cabral Couto

*Tenente-General (Ref)*

## Resumo

O artigo aborda a geoestratégia do Atlântico Sul segundo um enquadramento dos principais parâmetros da geopolítica mundial: os grandes espaços geopolíticos atuais e as suas tendências de evolução; e a importância determinante da China e os desafios e opções que coloca. Não é defendida uma conceção de um atlantismo global, mas advogado o valor que Portugal pode ter daqui a algumas décadas, se a língua portuguesa se tornar um instrumento do diálogo político, económico e estratégico, no Atlântico Sul, tal como a língua inglesa o foi, nos dois últimos séculos, no Atlântico Norte.

## Abstract

### *The Strategic Importance of the South Atlantic*

*The article approaches the geostrategy of the South Atlantic through a framework based on two main parameters of world geopolitics: the current geopolitical great spaces and their possible evolution; and China's importance, challenges and options it represents. The author does not defend a global atlanticism concept but emphasizes the future value of Portugal, if in this geographic area, the Portuguese language asserts itself as an instrument of political, economical and strategic dialogue as the English language was in the past two centuries in the North Atlantic.*

---

\* Comunicação efetuada no XXXII colóquio de relações internacionais, realizado em 27 de maio de 2011, na Universidade do Minho.

## Enquadramento Geral

Como é mais ou menos reconhecido, a problemática da segurança exige, hoje em dia, uma abordagem simultaneamente holística, que vai da segurança do indivíduo à da Humanidade, e sistémica, que relaciona e integra todas as suas dimensões, da política à militar, passando pela económica, social, cultural, ambiental, sanitária, etc. Num Mundo globalizado, não me parece possível abordar a geoestratégia do Atlântico Sul sem a enquadrar nos principais parâmetros da geopolítica mundial:

- Os grandes espaços geopolíticos atuais e, na minha ótica, as tendências da sua evolução;
- A importância determinante da China e os desafios e opções que coloca.

A maior parte dos analistas parece estar de acordo em que estamos num mundo multipolar, que tem como grandes focos de poder os EUA, a União Europeia (UE) e, em menor grau, o Brasil, a Ocidente, e a Rússia, a China e a Índia, a Oriente. Na minha opinião:

- A Rússia e a UE são espaços que, por razões civilizacionais, políticas e demográficas, entre outras, entraram em regressão, mais ou menos lenta;
- O Brasil é um polo emergente, com condições de sustentabilidade, que, a manter ritmos de desenvolvimento próximos dos atuais, poderá atingir a maturidade estratégica dentro de meio século;
- A Índia e a China são espaços em acelerado desenvolvimento, que se assemelham na dimensão física e humana, mas com características muito diferenciadas noutros fatores geopolíticos;
- Quanto aos EUA, que foram potência liderante desde o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e hegemónica nas duas últimas décadas do século passado, encontram-se numa situação ambígua de grande recuo estratégico, que pode ser conjuntural ou não, conforme a capacidade que revelarem para fazerem face a cinco grandes desafios: a preservação das lideranças económica e tecnológica, já em graves riscos; a manutenção da coesão interna; a prossecução de uma política externa multilateral e realista (não “missionária”); e a capacidade de, com outros polos, articularem uma política e uma estratégia capaz de equilibrar e controlar a China.

Em síntese, e simplificando, creio que o Mundo evolui no sentido de uma re-emergência do Oriente e de uma lenta mas progressiva decadência do Ocidente, bem como de uma recuperação do hemisfério Sul em relação ao hemisfério Norte.

Como já tenho defendido noutras ocasiões, a ascensão da China coloca dois problemas novos, um à Ciência Política e o outro à Estratégia. O primeiro respeita aos tipos de regime, de sistema e de estruturas político-administrativas

capazes de assegurarem a governabilidade de um ator político com várias centenas de milhões de cidadãos ativos, técnica e culturalmente evoluídos, afluente e criativos, na hipótese de a China não vir a implodir, por incapacidade de resposta a esse desafio. Não há experiência histórica para tal problema. Quanto ao segundo, trata-se de saber como equilibrar, controlar e regular a dinâmica político-estratégica de um ator com aquelas características. De qualquer forma, a China é desde já, nos termos do Almirante Castex, o “perturbador” que condiciona a política e a estratégia mundiais ou, nos termos de Carl Schmitt, o definidor da relação amigo-inimigo, isto é, o referencial em relação ao qual se desenharão os grandes alinhamentos e neutralidades. E no caso de o atual regime político não ser subvertido, inclusive pela própria lógica marxista que apregoa, a China será o elemento comum ao que considero serem as duas novas grandes bipolaridades em formação: a China *versus* restantes Grandes Potências, no domínio político-estratégico; e o capitalismo de Estado (do tipo chinês), *versus* o capitalismo liberal (do tipo anglo-saxónico), no campo político-económico, ainda que qualquer dos sistemas possa assumir pequenas gradações nos vários espaços político-económicos.

A ascensão da China a superpotência está a produzir, já, os seguintes efeitos geopolíticos principais:

- A progressiva constituição de um “anel estratégico” em torno da China, constituído pelos EUA, Rússia, Índia, Coreia do Sul, Japão e restante rosário insular que constitui como que um “cordão sanitário” que restringe e controla a liberdade de acesso da China aos mares, anel esse que tem como “ventre mole” o que, a Oeste, Brzezinski designou por “Balcãs asiáticos”;
- A transferência do esforço estratégico dos EUA para o Oceano Pacífico (novo centro geopolítico do Mundo), com o progressivo enfraquecimento da ligação euro-atlântica;
- A reemergência do Japão como uma “potência normal”, com o consequente desenvolvimento do seu potencial militar, sem os constrangimentos herdados da 2.ª Guerra Mundial;
- O desenvolvimento da Índia como uma potência naval, que aspira a um papel hegemónico no Oceano Índico;
- O acréscimo da importância estratégica da Oceânia, com um papel futuro de como que reserva recuada da “linha da frente”;
- A penetração da China na Indonésia, na Austrália, na África Oriental e Ocidental, na América do Sul e, com maiores dificuldades, na Europa, não apenas em termos comerciais (o que é positivo), mas sobretudo nas áreas relacionadas com recursos naturais de valor estratégico, de que é carente, com os sistemas financeiro e energético e com projetos de engenharia, frequentemente ambiciosos;

- A valorização dos recursos energéticos e alimentares, na medida em que tem aumentado o consumo das economias emergentes e se tem mantido estável ou em regressão a base normal de produção.

### **Importância Estratégica do Atlântico Sul**

É à luz deste enquadramento que passo a uma análise geral da importância estratégica do Atlântico Sul. E começarei por recordar que, em especial desde meados do século XIX, o Atlântico Norte tem sido particularmente ativo, do ponto de vista estratégico, com climaxes durante a 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, enquanto, inversamente, o Atlântico Sul foi praticamente passivo, com a exceção de episódios esparsos durante a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, junto à costa sul-americana. Esta situação tem vindo lentamente a inverter-se nos últimos 30 anos: no Atlântico Norte, devido à implosão da URSS e do seu regime e da progressiva maior relevância do Oceano Pacífico; no Atlântico Sul, devido à descoberta de novas e importantes jazidas de petróleo e de gás natural em ambas as suas margens, à valorização de outros recursos naturais, não só de natureza mineral, mas também alimentar, incluindo as pescas, e ao facto de a região se ter tornado a fonte de várias ameaças, ligadas predominantemente ao submundo. Esta deslocação do centro estratégico para sul vem ainda incentivar o interesse por uma extensa área, a Antártida, teoricamente passiva e constituindo como que uma reserva da Humanidade, protegida por um Tratado, ainda que de duração limitada, mas na qual se anteveem recursos capazes de suscitar cobiças de diversas origens e em relação à qual se começam a perfilar dispositivos variados, inclusive de natureza jurídica.

Consideramos no plano estratégico como Atlântico Sul a parte situada a sul do Trópico de Câncer e as regiões por ela banhadas. Mas entendemos que a zona situada a norte do Canal do Panamá (na prática, a América Central e as Caraíbas) faz parte do interesse reservado dos EUA. Por conseguinte, o Atlântico Sul a que circunscrevemos a análise engloba, grosso modo, a parte a sul da linha geral Canal do Panamá-Cabo Verde-Senegal.

Conforme referimos, toda esta região tem vindo a ter uma importância crescente, do ponto de vista político, económico e estratégico, essencialmente devido à expansão da produção de recursos energéticos (petróleo e gás), em consequência da descoberta de importantes jazidas, principalmente em quatro regiões: no Golfo da Guiné, em especial na Nigéria, com prolongamentos nos Camarões e no Gabão e, já reconhecidamente, em São Tomé e Príncipe; em Angola; na Venezuela; e no Brasil. Foi também descoberto petróleo ao largo das Ilhas Falkland.

Acresce que a Nigéria e a Venezuela ocupam também posições de relevo quanto à produção de gás natural (8.º e 9.º produtores mundiais) e que a Argentina,

o Brasil e Angola também dispõem daquele recurso em quantidades apreciáveis. Além disso, o Brasil foi um precursor na área dos biocombustíveis, sendo detentor de uma tecnologia sofisticada e de elevadas produções de etanol, com fábricas também no Chade, Mali e Burkina Fasso.

Os recursos energéticos têm sido uma das grandes alavancas da ascensão do Brasil, a caminho de se tornar uma grande potência mundial, com o consequente aumento de influência em todo o continente americano e na África Ocidental. Registe-se que a maior parte das jazidas conhecidas e presumidas situam-se no mar profundo, na chamada camada pré-sal, dentro das 350 milhas de plataforma continental admitida pela Convenção sobre o Direito do Mar, de 1982. Tais explorações são feitas a grandes profundidades, implicam uma tecnologia apuradíssima, com efeito multiplicador noutros setores, mas acarretam graves riscos ambientais, de que acidentes recentes constituem exemplos.

No Atlântico Sul situam-se três das principais charneiras do Mundo: a do Cabo da Boa Esperança, pela qual se faz a circulação marítima entre o Atlântico e o Índico; a do Canal do Panamá, sob custódia dos EUA; e a do Estreito de Magalhães, na extremidade sul, que liga o Atlântico ao Pacífico. Esta última, controlada pela Argentina e pelo Chile, confere especial importância estratégica às Ilhas Falkland, bem como às pequenas ilhas South Geórgia e South Sandwich, todas elas sob administração inglesa. A recente descoberta de petróleo ao largo das Ilhas Falkland agudiza a tensão entre a Argentina e o Reino Unido. Aquela conta atualmente com o apoio de toda a América Latina na reivindicação da sua soberania sobre aquelas ilhas. A referida descoberta cria também perspectivas de que idênticas jazidas possam ser encontradas mais a sul, na Antártida.

Refere-se ainda que os modernos porta-aviões americanos não podem atravessar o Canal do Panamá, pelo que qualquer transferência entre as costas marítimas dos EUA obrigará a recorrer ao Estreito de Magalhães, o que reforça a importância estratégica da região. Esta situação alterar-se-á, dentre três a cinco anos, com as obras que visam a expansão (alargamento e aprofundamento) do canal do Panamá e que permitirão aumentar, substantivamente, os fluxos comerciais entre as bacias do Pacífico e as do Atlântico, com particular interesse para o comércio chinês e japonês, e diminuirão a importância das rotas do Suez e do Cabo. Por outro lado, a prevista construção da “autoestrada-canal”, que ligará a costa da Venezuela à do Perú, ou seja, o Pacífico Sul ao Atlântico Sul, reforçará enormemente a importância estratégica deste último. Refira-se, de passagem, que tais factos podem abrir perspectivas novas à posição estratégica de Portugal e ao potencial valor do porto de Sines, como um dos grandes portos de entrada na Europa, com uma localização privilegiada.

A distância entre o saliente nordestino brasileiro e a África Ocidental é menor que a que medeia entre o referido saliente e a fronteira ocidental do Brasil. O arquipélago de Cabo Verde ocupa, assim, uma posição privilegiada em relação a esse

“gargalo” do Atlântico. Quer dizer, três países da CPLP (Cabo Verde, Angola e Brasil) constituem um triângulo estratégico de particular relevância no Atlântico Sul.

Na área em apreço não se verificam conflitos ou tensões graves que afetem a estabilidade global. Por outro lado, o Atlântico Sul tem estado livre da proliferação nuclear e de mísseis de médio e de grande alcance, desde que a África do Sul, o Brasil e a Argentina suspenderam os seus programas nucleares, embora disponham dos conhecimentos para os poderem retomar. Além disso, o Atlântico Sul beneficia do facto de se encontrar relativamente isolado do Oceano Pacífico, que já referimos como principal palco da competição estratégica à escala mundial.

Do ponto de vista estrutural, a região, especialmente na costa oriental, apresenta enormes fraquezas e vulnerabilidades políticas e estratégicas. Sinteticamente, na maioria dos países desta costa as estruturas político-administrativas são pouco desenvolvidas, de baixa eficiência e minadas pela corrupção; os regimes ou são autoritários ou apenas epidermicamente democráticos; a informação é controlada; as Forças Armadas são, geralmente, a verdadeira coluna vertebral do Poder, mais voltadas para a ordem interna que para a externa; e as fronteiras herdadas do passado colonial potenciam fraturas étnicas, religiosas, linguísticas, territoriais, etc.. Em consequência, não têm existido as condições e as capacidades para o desenvolvimento de grandes arquiteturas regionais de segurança.

Todavia, concordo, com pequenas adaptações, com as grandes tendências avançadas por Ian O. Lesser:

- O progressivo desenvolvimento de conceções, sistemas e práticas democráticas em toda a região;
- O desenvolvimento de alinhamentos em alternativa ou em oposição à ordem euro-atlântica, o que poderá ser potenciado se o Brasil e a RAS se tornarem membros permanentes do Conselho de Segurança;
- O aprofundamento de novos modelos de evolução económica e política assentes em políticas reformistas e populistas; num nacionalismo aborígene; na crescente tendência para a rejeição do capitalismo liberal, sem prejuízo de uma economia de mercado; e na rejeição de políticas de ingerência, sob a capa do contraterrorismo, do combate ao narcotráfico, da democratização, dos direitos humanos, etc..

### **Principais Consequências a Nível Regional e Mundial**

A ascensão política e económica do Brasil refletir-se-á também na área militar, já que o Brasil defronta acrescidos desafios estratégicos, quer no setor aero-naval, para proteção dos recursos variados da sua plataforma continental e garantia da segurança marítima, quer no setor aero-terrestre, para proteção e controlo da sua

extensa fronteira terrestre e de atividades clandestinas correlatas. Depois de um período de notório desinvestimento nas suas Forças Armadas, o Brasil encetou um ambicioso programa de reequipamento, modernização e profissionalização daquelas. Tal esforço militar pode repercutir num esforço paralelo noutros países da região, receosos duma hegemonia brasileira.

O Brasil tenderá a intensificar a sua presença em África, em especial em Angola e na África do Sul, na primeira por razões económicas, culturais e históricas, e na segunda por razões políticas, económicas e estratégicas.

Já nos referimos à penetração económica da China na bacia do Atlântico Sul. Embora a mesma seja já um dos principais parceiros económicos da África do Sul e do Brasil, creio que ambos tenderão a reear aquela crescente penetração na região. E no quadro dilemático que referi no início desta exposição, julgo que tal circunstância contribuirá para uma aproximação ao Atlântico Norte, como um contrapeso de segurança estratégica.

Os EUA estão a realizar um enorme esforço no sentido de atenuarem a dependência de combustíveis fósseis, em geral, mas, particularmente, dos originários do Médio Oriente, que apresenta graves riscos geopolíticos estruturais e não apenas conjunturais. A busca de um novo paradigma energético assenta numa evolução tecnológica capaz de garantir o crescimento e uma maior eficiência económicos, uma maior independência e segurança energética e a sustentabilidade ambiental. E nesse esforço às Forças Armadas, em especial à Marinha, está cometido um papel fundamental, particularmente no âmbito da portabilidade e do armazenamento da energia.

Mas, até lá, é natural que os EUA encarem toda a bacia energética do Atlântico Sul como uma muito mais segura alternativa ao Médio Oriente. Por outro lado, são várias as ameaças clandestinas aos EUA e à Europa provenientes do Atlântico Sul. Assim, nos últimos anos temos vindo a assistir a um crescente interesse estratégico dos EUA pela região, e que se traduziu na criação do AFRICOM e na reativação da 4.<sup>a</sup> Esquadra dos EUA, na dependência do SOUTHCOM, com o QG em Mayport, e, mais recentemente, na adoção de um conceito estratégico, na NATO, que considero ambíguo.

O Brasil opõe-se, frontalmente, a qualquer intromissão da NATO no Atlântico Sul e vê com reservas o acréscimo do interesse militar dos EUA na região, conforme se tornou evidente em recente conferência do Ministro da Defesa brasileiro no Instituto da Defesa Nacional. Entre várias razões, sobreleva o facto de os EUA não terem ainda ratificado a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, de 1982, o que significa que os EUA não se sentem obrigados a respeitar a plataforma continental reivindicada pelo Brasil, que em cerca de três quartos da costa brasileira atinge o limite de 350 milhas náuticas, com os respetivos fundos marinhos, e que é de crucial importância para o Brasil.



De qualquer forma, os problemas relacionados com a garantia do fornecimento e distribuição da energia e da segurança energética, que inclui a segurança dos portos e das linhas de comunicações, constituem uma preocupação central da NATO. E deve dizer-se que a NATO parece estar mais atenta à costa africana que à americana.

Pelas mesmas razões, reforçadas com o passado histórico de alguns dos seus membros, também tem vindo a aumentar o interesse da UE pelo Atlântico Sul. Nela desempenham papel relevante, e procuram proteger interesses específicos, o Reino Unido, a França, a Espanha e Portugal.

Quanto ao Reino Unido, já salientámos a questão das Ilhas Falkland e da Antártida. Acrescento apenas uma menção à *Commonwealth*, com relevância em África, ainda que menos notória na bacia do Atlântico Sul.

A França desenvolveu uma importante cooperação político-militar na chamada África francófona e tem liderado significativas iniciativas da UE, na África Ocidental, no quadro de operações de pacificação, de estabilização e humanitárias. E tem apreciável influência nas elites brasileiras e africanas.

A Espanha tem um grande passado histórico na América Central e do Sul e goza de uma enorme influência cultural, através da língua. Tem ainda uma posição dominante na área das telecomunicações na parte americana da bacia do Atlântico Sul, inclusive no Brasil. É também a grande mentora da Conferência Ibero-Americana, que congrega os países das Américas Central e do Sul, bem como Portugal, mas que não é especialmente vocacionada para o Atlântico Sul.

Portugal é o único país, estranho à região, que, além de possuir um passado histórico que faz que os seus navegantes conheçam melhor o Cruzeiro do Sul que a Estrela Polar, pertence às três grandes organizações que refletem interesses integrados em toda a região: a UE, a NATO e a CPLP. Destas, apenas a CPLP é, por assim dizer, essencialmente focalizada na região em apreço. Ora, pelas suas pequenas dimensões, Portugal não ameaça ninguém; e, pelo seu conhecimento da região, tem maiores possibilidades de compreender e bem interpretar interesses e sensibilidades. Creio, assim, que a diplomacia portuguesa pode, em relação ao Atlântico Sul, desempenhar um papel paciente e delicado quanto à articulação e potenciação de interesses convergentes, à atenuação da dureza de interesses divergentes, à criação de plataformas institucionalizadas de discussão e diálogo, ao esvaziamento de suspeições injustificadas e à neutralização de medidas eventualmente precipitadas ou interpretáveis como provocatórias. É neste entendimento que, ao arrepio de respeitáveis opiniões contrárias, sou, no atual contexto, avesso às conceções de um atlantismo global.

E se Angola se tornar, à semelhança de outros grandes espaços que foram vazios (como os EUA e o Brasil), também uma “Terra de Promessa”, aberta a todos aqueles que a procurem e a queiram tomar como Pátria, criando assim bases mais



sólidas a um desenvolvimento mais célere, sustentável, equilibrado e extensível a mais vastos segmentos da população, então, daqui a algumas décadas, talvez a língua portuguesa venha a ser o instrumento do diálogo político, económico e estratégico, no Atlântico Sul, tal como a língua inglesa o foi, nos dois últimos séculos, no Atlântico Norte.

### **Referências Bibliográficas**

- Bandeira, I. A. Moniz (1989). *A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos EUA*. Disponível em <http://w.w.w.espacoacademico.com.br/089/89/bandeira.htm>
- Kornegay, Francis (2007). *The Foreign Policies of India, Brasil & South Africa*. Johannesburg: Center for Policy Studies.
- Lesser, Ian O. (2010). *Southern Atlanticism*. Washington: Brussels forum.
- Oliveira, Lucas K. (2010). "Geopolítica do Atlântico Sul: Petróleo nas Malvinas Amplia Disputa entre a Inglaterra e os EUA". Disponível em <http://w.w.w.diariodopresal.wordpress.com/2010/03/18>.